

# O risco na perspectiva ambiental/sanitária e as políticas públicas\*

Gabrielle Jacobi Kölling<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo tem a pretensão de analisar as interfaces do direito ambiental e do direito sanitário, ou seja, o seu eixo de relação e comunicação: o risco. Para tal observação, levar-se-ão em conta as características intrínsecas à sociedade: o próprio risco e a complexidade. Além disso, mostra-se necessário estudar o modo como o risco aparece e como ele é visto no direito sanitário, a fim de elucidar as suas interfaces entre os “bens” saúde e meio ambiente.

**Palavras-chave:** Risco. Complexidade. Meio ambiente. Direito sanitário.

## 1 Introdução

[...] tendemos a viver num mundo de certezas, de uma perspectividade sólida e inquestionável, em que nossas convicções nos dizem que as coisas são da maneira como as vemos e que não pode haver alternativa ao que parece certo. Tal é nossa situação cotidiana, nossa condição cultural. Nosso modo corrente de sermos humanos.<sup>2</sup>

O paradigma da certeza já se tornou uma ficção, o que nos resta é aceitar e trabalhar com as probabilidades diante do risco. A nossa tendência é a busca de uma certeza. Entretanto, o risco balança as estruturas dessa sólida e inquestionável certeza. Minimamente diante disso, já se torna relevante a análise do risco. Tal es-

---

\* Artigo recebido em: 19/04/2011.

Artigo aprovado em: 12/05/2011.

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Público (Unisinos, Bolsista Capes). Especializanda em Direito Sanitário (Escola de Saúde Pública- ESPRS; Unisinos e Universidade de Roma Tre). Bacharel em Direito (Unisinos).

<sup>2</sup> Maturana, H. R.; Varela, F. J. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas do comportamento humano*. Tradução de Humberto Mariotti. São Paulo: Athenas, 2001.

tudo mostra-se ainda mais relevante na área ambiental e sanitária, uma vez que o Direito tem como uma de suas tarefas gerenciar o risco, em que pese a ele, muitas vezes, não negar ou não assumir isso de modo claro. Essa função de “gerenciador de riscos” é notória no campo da saúde, já que o direito sanitário tem a pretensão de gerir os riscos dentro da saúde, tarefa extremamente árdua.

Na sociedade atual, o sistema do direito tem que dar respostas que ultrapassem as respostas tradicionais. Assim, percebe-se que novas demandas sociojurídicas vão surgindo e o Direito fundamentado na perspectiva dogmática não responde às demandas da sociedade. Esses problemas novos só podem ser afrontados por meio de uma análise da complexidade típica da sociedade moderna, a qual permite observar e desvelar os seus paradoxos. Efetivar o direito à saúde é também falar em meio ambiente protegido e equilibrado, pois um está atrelado e vinculado ao outro. As contingências da sociedade moderna tornam-na cada vez mais complexa e ilimitadamente mutável, o que não é diferente no direito sanitário.

Entretanto, para analisar as interfaces do direito sanitário e do direito ambiental é necessário reconhecer e observar o risco, característica da sociedade. O risco estabelece um novo paradigma: o da probabilidade. Essa, por sua vez, tem implicações diretas no direito ambiental e, por conseguinte, na saúde. A pretensão é analisar alguns dos pontos de intersecção do direito ambiental e do direito sanitário: o risco e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **2 Aportes acerca da proteção ambiental na sociedade complexa e de risco**

“Conhecer e pensar não é chegar a uma verdade absolutamente certa, mas dialogar com a incerteza.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> MORIN, Edgar. *Cabeça bem-feita*. Traduzido por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 59.

Dialogar com a incerteza, no dizer de Morin, remete-nos à sociedade de risco, na qual já não há mais espaço para as certezas.

Não é preciso ficarmos tão somente presos à literatura jurídica ou à sociológica para percebermos que a complexidade nos rodeia. Dostoievski,<sup>4</sup> com a beleza de sua produção, mostrou-nos o quão complexas são as relações de um sujeito com o outro, ou seja, as “instabilidades do eu”.

Sem dúvida, para falarmos em complexidade, seja de Luhmann,<sup>5</sup> (sociólogo e jurista que “define” a complexidade como “a totalidade das possibilidades de experiências ou ações, cuja ativação permita o estabelecimento de uma relação de sentido”), de Beck (sociólogo), ou de Dostoievski (poeta), necessariamente precisamos perpassar um dos fatores que “impulsionaram” o incremento da complexidade. Conforme Morin,<sup>6</sup> a partir da revolução científica, cuja mola propulsora foi a termodinâmica e a consequente desintegração da concepção de mundo, temos a minoração do “princípio determinista”. Passamos a lidar com o paradoxo ordem e desordem, concomitantemente. Essa “revolução” foi objeto de diversas indagações acerca da racionalidade científica, tais como as obras de Bachelard, Piaget, Popper, Kuhn, dentre outros. Tudo isso serve, dentre outras coisas, para nos dizer que a incerteza desembocou com força vital na biologia, na autopoiese desse sistema que permeia a vida, e essa incerteza perpassa os demais sistemas.<sup>7</sup> Em especial, esse sistema nos interessa, pois aí está a vida, “bem” (vida,) cuja proteção está intimamente ligada ao direito, à saúde e ao direito ambiental (bens jurídico altamente complexos).

---

<sup>4</sup> DOSTOIÉVSKI, Fiódor. *Crime e castigo*. Traduzido por Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2001.

<sup>5</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Traduzido por Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. v. 1. p. 12.

<sup>6</sup> MORIN, Edgar. *Cabeça bem-feita*. Traduzido por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 56.

<sup>7</sup> MORIN, Edgar. *Cabeça bem-feita*. Traduzido por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 56-57.

Morin<sup>8</sup> destaca que diante da incerteza do futuro, temos três princípios atrelados a isso, que estão ligados ao conhecimento, quais sejam:

[...] o primeiro é cerebral: o conhecimento nunca é um reflexo do real, mas sempre tradução e construção, isto é, comporta risco de erro; o segundo é físico: o conhecimento dos fatos é sempre tributário de interpretação e o terceiro é epistemológico: decorre da crise dos fundamentos da certeza, em filosofia (a partir de Nietzsche), depois em ciência (a partir de Bachelard e Popper).

Esses princípios nos mostram que a incerteza é uma constante a ser levada em consideração. É preciso, nas palavras de Morin,<sup>9</sup> prepararmo-nos para o mundo incerto e aguardar aquilo que é inesperado.

Dito isso, é salutar recordar o que Beck<sup>10</sup> nos diz sobre a sociedade de risco. Os problemas e conflitos advindos a partir da produção e definição sobrepõem-se aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez. O novo paradigma da sociedade de risco apoia-se principalmente na solução de um problema parecido, entretanto, totalmente distinto.

As florestas são devastadas há muitos séculos, mas o desmatamento contemporâneo acontece globalmente, como resultado implícito da industrialização, como consequências sociais e políticas totalmente diversas. Os riscos e as ameaças atuais diferenciam-se dos medievais, frequentemente semelhantes por fora, principalmente devido à globalização de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas modernas. Constituem-se em riscos da modernização, um produto de série do maquinário industrial do progresso, sendo sistematicamente agravados com seu desenvolvimento posterior.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> MORIN, Edgar. *Cabeça bem-feita*. Traduzido por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 59.

<sup>9</sup> MORIN, Edgar. *Cabeça bem-feita*. Traduzido por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 61.

<sup>10</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 23.

<sup>11</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 25-26.

A arquitetura social e dinâmica da política dos potenciais de autoameaça civilizatória é o que importa. Com a canibalização econômica dos riscos que ela desencadeia, a sociedade industrial produz as situações de ameaça e o potencial político da sociedade de risco. O conhecimento adquire uma nova relevância política e, por isso, esse potencial tem de se desdobrar e ser analisado em uma sociologia e em uma teoria do surgimento e da disseminação do conhecimento sobre os riscos. Emerge na sociedade de risco, em pequenos e em grandes saltos – em alarmes de níveis intoleráveis de poluição, em casos de acidentes tóxicos etc. –, o potencial político das catástrofes. Sua prevenção e manejo podem até envolver uma reorganização do poder e da responsabilidade. A sociedade de risco é uma sociedade catastrófica. Nela, o estado de exceção ameaça transformar-se em normalidade.<sup>12</sup>

O impacto ambiental da indústria e a destruição da natureza, que, com seus diversos efeitos sobre a saúde e a convivência das pessoas, surgem originalmente nas sociedades hiperdesenvolvidas, são marcados por um déficit do pensamento social. Soma-se a esse déficit o rudimentar: ninguém percebe essa ausência, nem mesmo os sociólogos. Aquilo que prejudica a saúde e destrói a natureza, muitas vezes é indiscernível à sensibilidade e aos olhos de cada um e, mesmo quando pareça claro a olhos nus, exigirá, conforme a configuração social, o juízo comprovado de um especialista para sua asserção “objetiva”.<sup>13</sup>

Os riscos da modernidade emergem simultaneamente vinculados espacialmente e desvinculadamente com um alcance universal. Pode-se ver quão incalculáveis e imprevisíveis são os caminhos de seus efeitos nocivos. Na discussão com o futuro, temos que lidar com uma “variável projetada”, com uma “causa projetada” da atuação (pessoal e política) presente, cuja relevância e significado crescem em proporção direta à sua incalculabilidade e ao seu teor de ameaça, e que temos de conceber para definir e organizar nossa atuação presente.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 27.

<sup>13</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 28-32.

<sup>14</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 33.

Risco é um enfoque moderno da previsão e controle das consequências não “desenhadas” na modernização radicalista. É um intento institucionalizado de “colonizar o futuro”, um mapa cognitivo. Toda sociedade tem experimentado “perigos”. Ocorre, pois, que o regime de risco é uma função de ordem nova: não é nacional, mas sim global.<sup>15</sup>

A tendência à globalização fez surgir suscetibilidades, que, por sua vez, são inespecíficas em sua universalidade. Quando tudo se transforma em ameaça, de certo modo é o que há de mais perigoso. Quando já não há saúde, o melhor é não pensar mais na questão. Agir é de qualquer maneira, algo ultrapassado. Os riscos da modernização podem estar em tudo e em todos, junto com o essencial à vida. Os riscos apresentam socialmente um *efeito bumerangue*,<sup>16</sup> nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles. Ou seja, é a democratização do risco! Mesmo os mais ricos são afetados pelo risco, pelo ambiente pouco saudável, fruto desse risco e, conseqüentemente, pela saúde nada saudável. Em uma frase: o dinheiro não compra a saúde.

Diante desse panorama a respeito do risco, resta-nos indagar acerca da complexidade que é marca da sociedade contemporânea, para então analisarmos a proteção do bem ambiental e do bem vida (saúde), como sendo fruto dessa complexidade e risco iminentes à sociedade.

Essa complexidade, segundo Morin, está muito além da nossa capacidade e possibilidade de cálculo, pois ela abarca as incertezas, as indeterminações. De certo modo, a complexidade está relacionada ao acaso. Entretanto, não podemos reduzir a complexidade à incerteza. A complexidade é, em certa medida, a desordem organizada. Assim, o paradigma da complexidade reside justamente em desnudar as nuances das caixas pretas, ou seja, entrar nelas!<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002. p. 5-6.

<sup>16</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

<sup>17</sup> MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Traduzido por Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2007. p. 35.

Beck<sup>18</sup> diz que a teoria da sociedade do risco rompe com a autossuficiência e autorreferencialidade. Por isso, a análise do risco requer um enfoque interdisciplinar. Sendo assim, parece-nos claro que a relação do meio ambiente com a saúde é clara, na medida em que, por exemplo, quando temos danos ocasionados por poluentes temos danos específicos que atingem o nível do ar e atingem as vias respiratórias, que ocasionarão irritações das vias respiratórias. Esse é apenas um exemplo. Isso demonstra a estreita relação entre ambiente e saúde. Assim, diante dessa sociedade complexa, de risco e paradoxal, faz-se extremamente necessário o olhar acerca desse tema. Para tal análise, é necessário evocarmos a tutela à saúde e ao meio ambiente para dar ensejo ao debate.

É interessante destacar a perspectiva de Luhmann<sup>19</sup> sobre o risco. Para o autor, o risco não é uma simples descrição do mundo por parte de um observador, que vê algo positivo ou negativo. É, sim, uma reconstrução de um fenômeno de contingência múltipla, que acaba por oferecer diferentes perspectivas a diferentes observadores. A ocorrência ou não de danos no futuro depende da tomada de decisão que se dá agora, no presente. É nesse contexto que a prevenção ganha espaço, pois é a preparação contra os danos futuros não seguros; a prevenção busca, por meio da probabilidade, calcular as dimensões desse dano e com isso a sua consequente diminuição. Ainda sobre isso, o autor destaca que *La prospettiva del rischio è quindi una prospettiva limite della programmazione del futuro*.<sup>20</sup> O risco acaba estabelecendo uma forma de tempo futuro que pode não ser de antemão conhecida.<sup>21</sup> Ou seja, é por isso que dentro dessa perspectiva de programa trabalha-se com a prevenção.

---

<sup>18</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

<sup>19</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia del riesgo*. Traduzido por Javier Torres Nafarrate (org.). México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 45-47.

<sup>20</sup> LUHMANN, Niklas. *Organizzazione e decisione*. Traduzido por Giancarlo Corsi. Milão: Bruno Mondadori, 2005. p. 225. Tradução livre: A perspectiva do risco é, portanto, uma perspectiva de limite de programação do futuro.

<sup>21</sup> LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Traduzido por Ana Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. p. 198.

Nessa sociedade de risco, onde já não há mais certezas, a palavra-chave é “probabilidade”. É nesse terreno das probabilidades que a epidemiologia<sup>22</sup> é interessante para a saúde, pois ela irá trabalhar com probabilidades na sociedade de risco, tentando, assim, demonstrar quais são as probabilidades de uma epidemia ou pandemia de uma doença, com base em determinados fatores.

Há que serem feitas algumas considerações acerca das principais características da teoria luhmanniana, que são a complexidade e a contingência. Cabe reiterar que, por complexidade, entende-se um número maior de possibilidades que aquelas que podem ser realizadas,<sup>23</sup> isto é, a complexidade pela qual se deve fazer uma seleção forçada. Essas características apontadas decorrem do modo pelo qual o mundo se constitui, ou seja, necessariamente do modo sensitivo, apresentando ao homem uma multiplicidade de possíveis experiências e ações.

É nesse contexto que se pode falar na dupla contingência. Necessariamente, toda ação é como foi, mas poderia ser de outra forma, ou seja, toda ação deriva de um pressuposto de incerteza. Dessa forma, a contingência por si só, ou simples contingência, no âmbito da percepção, é elevada a um grau de dupla contingência, como bem preceitua Corsi.<sup>24</sup>

[...] dupla contingência significa que a constituição do mundo social se apresenta através de um horizonte duplo de perspectivas, que são Ego e Alter. Ego pode observar um

<sup>22</sup> São várias as definições para “epidemiologia”, entretanto, todas elas indicam um aspecto populacional desse ramo da ciência, ou seja, é o ramo que se destina a estudar o que ocorre com a população. O objetivo dessa ciência é estudar os efeitos e pesquisar as causas das alterações que esses podem vir a apresentar. Descrever os agravos, apontar as causas e orientar a indicação dos meios de controle e de profilaxia, levando em conta a população atingida, o espaço e o tempo. Tais estudos e dados servem de prognóstico para futuras epidemias ou pandemias, ou seja, a partir dos fatores epidemiológicos e de determinadas características de um grupo, pode-se calcular a probabilidade de um determinado evento danoso (epidemia ou pandemia) e então é possível realizar prevenção. (FORATTINI, Oswaldo Paulo. *Epidemiologia geral*. São Paulo: Edgard Blücher, 1975. p. 60-61.).

<sup>23</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Traduzido por Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. v. 1. p. 45.

<sup>24</sup> CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Traduzido por Miguel Pérez y Carlos Villalobos. México: Anthropos Editorial del Hombre, 1996. p. 68.



dados ainda na perspectiva das possibilidades atualizadas nas seleções de Alter, que, em virtude disso, se tornam também possibilidades de Ego.

Assim, essa dupla contingência permite a seleção de um comportamento dentro da complexidade do possível. Entretanto, somos seres com potencial limitado no que tange à percepção para assimilar as informações. Assim, as nossas experiências concretas são calcadas em conteúdo evidente que nos remete a inúmeras outras possibilidades, que são concomitantemente complexas e contingentes.

Nesse viés, é justamente esse “mundo de possibilidades” que nos obriga a fazer essa seleção que vai desencadear a contingência, justamente no sentido de que as possibilidades apontadas podem ser diferentes das esperadas. Todo esse contexto gera, via de regra, perigo no sentido de desapontamento. Logo, há a necessidade, por mais óbvio que pareça dizer isso, de assumir os riscos, que são inerentes a essa relação.

Por contingência, “entendemos o fato de que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser diferentes das esperadas”.<sup>25</sup> Fazendo uso de outras palavras, contingente é aquilo que não é necessário, tampouco impossível, ou seja, pode ser como é ou poderia ser diferente. Algo é contingente porque pode ser de outra maneira. A era da modernidade é marcada pelo “pode ser diferente”, o que acarreta tratar a modernidade de forma contingente, assumindo, então, o risco e a complexidade. Na medida em que tentamos reduzir a complexidade estamos incrementando-a, note-se o paradoxo presente: quanto mais determinação, a partir dos processos de diferenciação funcional, mais indeterminação temos, que passa a produzir mais opções e riscos. Esse paradoxo está presente na nossa condição humana, pois, enquanto seres humanos, estamos inseridos no mundo, que é extremamente contingente.

Dito isso, no âmbito do “sistema sanitário” não é diferente, a complexidade, a contingência e o risco se fazem presentes. A complexidade é conceituada como

---

<sup>25</sup> CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Traduzido por Miguel Pérez y Carlos Villalobos. México: Anthropos Editorial del Hombre, 1996. p. 45.

“a totalidade das possibilidades de experiências ou ações, cuja ativação permita o estabelecimento de uma relação de sentido”.<sup>26</sup> Ou seja, é pressuposto que a escolha de uma alternativa é decorrente da não escolha de outra alternativa contrária ou simplesmente diferente.

Rocha<sup>27</sup> diz que “[...] somente uma nova matriz jurídica pode nos ajudar na reconstrução da teoria jurídica contemporânea, até então importante para a compreensão e transformação dos acontecimentos deste início de milênio”. Tal comentário é de extrema relevância, pois a Teoria de Kelsen, na qual a concepção de direito está atrelada ao privilégio da norma jurídica, acabou por influenciar demasiadamente os ordenamentos ocidentais, perdeu força na medida em que se mostrou insatisfatória face à sua simplicidade, já que não dá conta de resolver as demandas da sociedade complexa, característica da contemporaneidade. Em que pese à hermenêutica ter “desvelado” algumas deficiências do apego à norma, bem como o peso do conteúdo ideológico nas decisões oriundas do positivismo, ainda persiste a necessidade de uma teoria que dê conta de enfrentar essas características da sociedade contemporânea.

Assim, o conceito de risco trabalhado por essa nova matriz teórica implica necessariamente uma nova racionalidade na tomada de decisão do direito, o que repercute também no âmbito da tomada de decisão do direito à saúde. Na atualidade, vive-se em um mundo de incertezas, onde a tecnologia está presente, de modo que se reproduz instantaneamente, o que é notável na esfera sanitária.

Tais incertezas tornam-se mais evidentes ainda na seara da saúde, pois essa se relaciona com inúmeros sistemas, gerando uma indeterminação mais latente ainda. A relação com esses vários sistemas é decorrente de que a saúde é um

---

<sup>26</sup> CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Traduzido por Miguel Pérez y Carlos Villalobos. México: Anthropos Editorial del Hombre, 1996. p. 12.

<sup>27</sup> ROCHA, Leonel. Da epistemologia jurídica normativista ao construtivismo sistêmico. In: ROCHA, Leonel; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. *Introdução à teoria do sistema autopoietico do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 28.

“processo sistêmico, uma meta a ser alcançada, que varia de acordo com a sua própria evolução e com o avanço dos demais sistemas com os quais se relaciona”.<sup>28</sup>

Diante desse “quadro” de contingência excessiva, a resposta social é a prevenção em relação a uma expectativa futura, ou seja, tentar prever o futuro. Nesse contexto, cumpre ao direito exercer um papel de redutor da complexidade, objetivando antecipar o futuro, sempre com base na descrição do presente. O sistema da saúde tem como função tomar decisões relativas à atividade sanitária, seja de caráter prevencionista, promocional ou curativo. É inevitável o processo comunicacional, bem como a tomada de decisão, em que o risco está presente.

Veja o que Rocha<sup>29</sup> fala a respeito do risco na tomada de decisão:

O risco é um evento generalizado da comunicação, sendo uma reflexão sobre as possibilidades da decisão. Na literatura tradicional, o risco vem acompanhado da reflexão sobre a segurança. Nesta ótica, Luhmann prefere colocar o risco em oposição ao perigo, por entender que os acontecimentos sociais são provocados por decisões contingentes (poderiam ser de outra forma), que não permitem mais se falar de decisão segura.

Diante disso, pode-se dizer que o risco é onipresente. Diante da tomada de decisão de usar ou não preservativo quando da relação sexual, tem-se uma tomada de decisão que implica risco, pois o risco reside nos efeitos danosos que esse ato decisório pode gerar no futuro, no que tange à saúde. Se o sujeito se contaminar por alguma doença sexualmente transmissível, pode-se dizer que isso se deu em função de uma tomada de decisão no presente, que gerou efeitos no futuro.<sup>30</sup>

Deve-se destacar que o risco sanitário é o “*riesgo de dejar de hacer algo que posiblemente podría ayudar. Sería incomprensible, incluso indefendible, no intentar*

<sup>28</sup> SCHWARTZ, Germano André D. Direito à saúde: abordagem sistêmica, risco e democracia. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 31, mar. 2001.

<sup>29</sup> ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia Jurídica e Democracia*. São Leopoldo: Unisinos, 1998, p. 99.

<sup>30</sup> SCHWARTZ, Germano André D. Direito à saúde: abordagem sistêmica, risco e democracia. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 31, 2001. p. 34.

*todo lo posible aunque sólo pueda tratarse de otra distribución del riesgo.*<sup>31</sup> Os avanços na seara da medicina, nas ciências médicas como um todo, que, por óbvio repercutem no sistema sanitário, são indiscutivelmente relevantes para a discussão do risco sanitário. Diante disso, surge nova doutrina acerca dessa temática, tal como Dumoy,<sup>32</sup> que faz essa combinação do risco com a saúde:

[...] acciones curativas com otras de tipo preventivo y promoción. A la combinación coherente y sistemática de estos dos enfoques se suma la reorientación de los servicios da salud que ya cobra relevancia en la literatura internacional en el campo de la salud pública.

No direito, a tomada de decisão é algo extremamente fundamental, pois são as decisões que promovem a movimentação do sistema do direito e apresentam-se, também, como alternativas.<sup>33</sup> Definitivamente, não existe a possibilidade de o sistema jurídico não decidir. Até mesmo quando o direito decide por não decidir, ele está decidindo, o que é um paradoxo, pois a motivação dessa decisão é a impossibilidade da não decisão. Isso faz com que o direito opere a autopoiese, recriar-se.

Luhmann<sup>34</sup> trabalha com um conceito de risco, o qual está vinculado ao reconhecimento de que a tomada de decisão do presente implica condicionar possibilidades de danos para o futuro. Ou seja, as decisões tomadas no presente condicionam o futuro, sendo que essas decisões são dotadas de incerteza quanto ao que ocorrerá no futuro. Esse processo de decisão requer seletividade, face à contingência, o que implicará sempre risco. Nesse sentido, Luhmann<sup>35</sup> esclarece que:

[...] é impossível que existam situações nas quais se possa – ou inclusive, que se tenha que – eleger entre risco e segurança, entre uma alternativa arriscada e outra segura.

<sup>31</sup> LUHMANN, Niklas. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1997. p. 137.

<sup>32</sup> DUMOY, Justo Senado. Los factores de riesgo en el proceso salud-enfermedad. *Revista Cubana Med. Gen. Interg.* Habana, v. 4, n. 15, p. 446-452, 1999.

<sup>33</sup> LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1998. p. 369.

<sup>34</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. Traduzido por Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 45.

<sup>35</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. Traduzido por Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 64.

Este problema nos obriga a ajustar mais precisamente nossa conceitualização. Com frequência se afirma tal possibilidade eletiva. A alternativa aparentemente segura implica então a dupla segurança de que não surja nenhum dano e de que se perca a oportunidade que possivelmente poderia realizar-se por meio da variável arriscada. Sem dúvida, esse argumento é enganoso, posto que a oportunidade perdida não era, em si mesma, nenhuma coisa segura.

Diante disso, não é mais possível falar-se em “decisão segura”. Sistemicamente o risco é compreendido como “aquisição oriunda da evolução do tratamento das contingências.”<sup>36</sup> Assim, o risco está atrelado ao “não-saber” e ao fato de ter-se que escolher, decidir. No que tange ao sistema da saúde, o professor De Giorgi traz um exemplo muito interessante: no caso da descoberta de um vírus temos o “não-saber”, quanto mais conhecemos, maior é esse “não-saber” das consequências. Ou seja, maior será o risco de contágio. Descobrir o tratamento demonstra o “não-saber” das consequências. Logo, pode-se evitar um risco, mas com a condição de ocorrer outro risco, sem saber de fato qual é. O risco encontra-se em meio a uma dicotomia: saber e não-saber. Note-se que não há uma racionalidade que dê conta de evitar o risco, tampouco desvinculá-lo da questão temporal, no tocante à produção de eventos.<sup>37</sup>

Tocou ao sistema da saúde, até então, o tratamento de doenças. No decorrer da história, a medicina sempre se ateve ao tratamento de moléstias. Segundo Luhmann, havia inúmeras moléstias e uma única saúde. A medicina operava sobre o código binário curar/não curar, entretanto, era constante a especialização, enquanto sistema, em relação à velha dicotomia saber/não saber. Hodiernamente, a medicina agregou outras distinções, nas quais entrou o campo da genética, que permite saber se “uma vida futura se desenvolverá com risco de doença, ou saber se uma vida futura já carrega o perigo ou mesmo a certeza da doença. Outra distinção é entre doenças curáveis ou incuráveis”. Tais mudanças acarretam transformações consideráveis no meio de gestão do sistema de saúde.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 151.

<sup>37</sup> DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-45, mar./jun. 2008.

<sup>38</sup> DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 48-49, mar./jun. 2008.

Diante dessa perspectiva do risco na saúde, pode-se dizer que o direito à saúde cumpre uma função relevante de generalização da doença como risco, isso se dá em função de que outra decisão poderia ter evitado tal risco. De fato, como já dito, o risco é inerente a toda e qualquer situação, mas deve-se atentar para a seara da saúde que, frente aos avanços tecnológicos, bem como ao avanço da medicina, ocorre cada vez mais risco, pois as descobertas científicas e a sua relação com a medicina, ou seja, as suas utilizações, por meio de terapias genéticas, doação de órgãos e transplantes, interferem diretamente sobre a vida, bem como sobre o destino da humanidade.<sup>39</sup> Tal relação ocorre em função do acoplamento que há entre o sistema sanitário e o avanço da medicina, comunicação essa, estabelecida a partir do código binário que se estabelece que é saúde/doença.

Saber sobre a existência do risco é saber sobre a possibilidade de evitar tal risco, o que é bastante amplo. Às vezes, a pretensão de evitar esse risco é direcionada ao sistema político, um sistema central e com a função de tomar decisões coletivamente vinculantes. Entretanto, é inviável que o sistema político consiga prever todo o alcance das consequências das suas decisões, até porque ele está exposto ao risco de perder o consenso, que é o seu principal legitimador, no tocante as suas decisões.<sup>40</sup> Assim, por mais óbvio que possa parecer, as decisões do sistema político irão implicar risco no sistema da saúde.

### **3 Um necessário olhar sobre o direito sanitário e ambiental: a necessária ação conjunta entre saúde e meio ambiente**

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> BRAUNER, Maria Claudia Crespo. Os dilemas dos avanços biotecnológicos e a função do biodireito. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 93-109, jan./jun. 2002.

<sup>40</sup> DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 47, mar./jun. 2008.

<sup>41</sup> PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (Org.). *Código penal, Código de processo penal, Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Mini 3 em 1.

A Carta Magna de 1988 trata da saúde de forma expressa, garantindo-a como direito. O direito à saúde aparece na ordem social, em que estabelece o reconhecimento ao direito público subjetivo à saúde, cabendo ao Estado garantir a sua efetivação, o que é perceptível por meio da leitura do artigo 194<sup>42</sup> da Constituição Federal. No plano constitucional de 1988, pode-se dizer que o texto constitucional faz previsão à saúde, também, no “rol” dos direitos fundamentais. O direito à saúde reveste-se de um caráter humano, no dizer de Dallari:<sup>43</sup>

O direito sanitário diz respeito tanto ao direito à saúde, enquanto trata de reivindicação de um direito humano, quanto ao direito da saúde pública, que é um conjunto de normas jurídicas que tem por objeto a promoção, prevenção e recuperação da saúde de todos os indivíduos que compõem o povo de determinado Estado, compreendendo, portanto, ambos os ramos tradicionais em que se convencionou dividir o direito: direito público e o privado.

Se o direito sanitário é um conjunto de normas jurídicas, cuja finalidade maior é a promoção, prevenção e recuperação da saúde coletiva, ele é um direito regulatório por excelência, haja vista que a saúde pública precisa de regulamentação e proteção. Cabe salientar que essa regulamentação é também do sistema sanitário.

O texto constitucional recepcionou o conceito de saúde como completo bem-estar, entretanto, não deixou de lado a concepção da saúde como mera ausência de doença. A saúde e o equilíbrio ambiental consagram o bem-estar do ser humano, visto que a saúde deve ser analisada sob dois prismas: o individual (subjetivo) e o coletivo, em que é notável a sua interface com a sociedade, onde os limites são impostos ao sujeito para que todos possam usufruir desse direito. A liberdade

---

<sup>42</sup> Redação do *caput* do artigo 194 da Constituição Federal de 1988: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”. PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Mini 3 em 1.

<sup>43</sup> DALLARI, Sueli. *Curso de especialização em direito sanitário para membros do Ministério Público e da Magistratura Federal/Ministério da Saúde*. Programa de apoio ao fortalecimento do controle social do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. p. 58.

individual deve estar em consonância com a igualdade do referido direito social. Veja-se o que Dallari<sup>44</sup> diz acerca disso:

A Lei Maior da República estipulou para que a saúde seja corretamente determinada em seu texto. Assim, vinculou sua realização às políticas sociais econômicas e ao acesso às ações e serviços destinados, não só, a sua recuperação, mas também, a sua promoção e proteção. Em outras palavras, adotou-se o conceito que engloba tanto a ausência de doença, quanto o bem-estar [...].

A saúde como direito social implica prestação positiva proporcionada pelo Estado, de modo direto ou indireto, prevista nos referidos dispositivos constitucionais, objetivando proporcionar melhores condições de vida ao cidadão.<sup>45</sup> Nesse viés, deve-se compreender a saúde não só como prevenção à doença ou cura, mas sim, deve-se transcender a uma “perspectiva de vida digna e com qualidade”.<sup>46</sup> Ora, é impossível uma vida digna sem meio ambiente!

Deve-se atentar para a saúde não só enquanto direito, mas também enquanto parte integrante do sistema social, especialmente como parte do sistema vida e com esse sistema interagindo. Isso nos faz perceber que a saúde não pode ser tratada, tampouco concebida de modo singelo e simples, nem estático.<sup>47</sup> Dentro dessa perspectiva, deve-se pensar na definição de saúde conforme Aith<sup>48</sup> define-a, como “[...] um bem jurídico relacionado de forma indissociável com o maior bem jurídico que existe, a vida. A saúde, longe de ser apenas a ausência de doenças ou enfermidades, configura-se no estado de bem-estar físico, social e mental.”

---

<sup>44</sup> DALLARI, Sueli. *Curso de especialização em direito sanitário para membros do Ministério Público e da Magistratura Federal/Ministério da Saúde*. Programa de apoio ao fortalecimento do controle social do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. p. 49.

<sup>45</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 285-286.

<sup>46</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. O estado social e seus limites. Condições e possibilidades para a realização de um projeto constitucional incluyente. In: *CADERNO de Direito Constitucional*. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008. p. 53. Módulo 5.

<sup>47</sup> SCHWARTZ, Germano; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *A tutela antecipada no direito à saúde*. A aplicabilidade da Teoria Sistêmica. Porto Alegre: SAFE, 2003. p. 30.

<sup>48</sup> AITH, Fernando Mussa Abujamra. *Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2007. p. 394.



Se a saúde está longe de ser a mera ausência de doença ou enfermidade, percebe-se aqui, que o meio ambiente está presente nessa ampliação do conceito de saúde. A necessidade de ampliação desse conceito decorre da complexidade que permeia o sistema de modo geral, bem como da necessidade de adequação da vida humana às condições “terrenas” geradas pelo próprio homem. Assim, é necessário que haja diálogo e interação entre saúde e meio ambiente.

Dito isso, faz-se necessário lançar mão de um olhar sobre o estado da arte do direito ambiental no sistema jurídico brasileiro.

O direito já não tem tão somente a função de atribuir responsabilidade em razão das ações que propiciem a poluição e a degradação do meio ambiente, mas cumpre sim ao direito tratar do gerenciamento do risco, ou seja, resta ao direito incorporar esse novo paradigma do risco. O artigo 225 da Constituição Federal é inovador:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>49</sup>

A partir da leitura desse dispositivo, pode-se concluir que a saúde é tema da pauta ambiental e vice-versa, na medida em que é inviável falar-se em, por exemplo, *sadia qualidade de vida*, sem falarmos em saúde. Estabelece-se uma situação de “condição de possibilidade” para ambos, ou seja, uma codependência.

O constitucionalismo brasileiro não ficou indiferente à evolução social e às novas questões atinentes ao meio ambiente, de modo que consagrou o direito ao meio ambiente como sendo um direito fundamental, calcado na reflexão da institucionalização da dupla geração de direitos ambientais, fundadas na prevenção

---

<sup>49</sup> PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÊSPEDES, Livia (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Mini 3 em 1.

e no controle das degradações ambientais, bem como no aspecto global de controle dos efeitos colaterais das nossas ações frente às futuras gerações.<sup>50</sup>

O dispositivo constitucional de número 225 traz uma linguística que permite a abertura do sistema do direito à ecologia, a qual é operacionalizada pelo próprio sistema do direito, por meio da própria racionalidade normativa do sistema. A expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado” é uma possibilidade de irritação com o meio, ou seja, o direito, a partir disso, não fica imune às transformações, mudanças, descobertas e evoluções da ciência e da tecnologia. É justamente isso que permite o gerenciamento do risco por parte do direito, com foco, também, na manutenção da garantia de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes, bem como para as futuras.<sup>51</sup>

O meio ambiente foi consagrado como um direito fundamental, consoante a Constituição Federal de 1988. Assim, conforme leciona Canotilho, o direito fundamental tem uma racionalidade dupla: é um direito subjetivo ao ambiente, que não se desvincula da sua condição de bem jurídico coletivo. O direito fundamental ao meio ambiente tem um viés subjetivo (direito individual ao meio ambiente) e um viés objetivo, que é transindividual.<sup>52</sup>

Lendo o artigo 225 da Constituição de 1988, nota-se, nitidamente, a preocupação brasileira com as questões de direito ambiental tidas como “primeira dimensão dos problemas ambientais”, pois o referido dispositivo tutela o direito ao meio ambiente etc., com destaque à questão ecológica, ou seja, aqui se está diante da preocupação atinente ao que se chama de “problemas ecológicos de segunda geração”. Esse último está atrelado aos efeitos globais e duradouros da própria de-

---

<sup>50</sup> CARVALHO, Délton. A tutela constitucional do risco ambiental. In: LEITE, José Rubens et al (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 261-262.

<sup>51</sup> CARVALHO, Délton. A tutela constitucional do risco ambiental. In: LEITE, José Rubens et al (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 262.

<sup>52</sup> CARVALHO, Délton. A tutela constitucional do risco ambiental. In: LEITE, José Rubens et al (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 262-263.

gradação ambiental.<sup>53</sup> A degradação ambiental gera inúmeros efeitos à saúde, visto que, nesse ambiente de degradação, tem-se a poluição; têm-se problemas atrelados à água, ao ar etc. É pouco viável manter um mínimo de saúde para a população nessas condições. Se formos mais adiantes e pensarmos no que é a saúde para a OMS (Organização Mundial da Saúde), poderemos concluir que saúde não é a mera ausência de doença, é também ter qualidade de vida, e isso, sim, diretamente atrelado ao problema da degradação ambiental, pois se temos um ambiente degradado não é possível ter qualidade de vida.

Mostra-se extremamente relevante o debate acerca do direito sanitário, visto que inúmeras vezes essa expressão é usada, em alguns momentos até para colocar na “conta da saúde” determinados ônus que não lhe pertencem. Assim, é relevante “conceituar” direito sanitário, objetivando deixar claro em que medida e espaço usa-se o termo, o qual é estranho à maior parte dos juristas, bem como “saúde pública”, “epidemiologia”; entretanto, todos eles são de suma relevância, e o direito ambiental também exerce um papel relevante. Digo de outro modo: numa determinada região do Nordeste, por exemplo, onde não há uma política pública efetiva de saneamento básico (saúde pública, direito sanitário e direito ambiental) há uma maior “tendência” à proliferação de determinadas doenças. Como podemos saber disso? Podemos concluir por meio da “leitura” dos dados epidemiológicos daquela região, que vão levar em conta uma série de dados atrelados à saúde, ao meio ambiente etc.

Randon<sup>54</sup> nos adverte acerca da *disparidade de aceleração entre a evolução humana (do nosso olhar, consciência e atribuição de conceitos) e a evolução tecnológica e científica do mundo nos deixa em desvantagem*. Atrelado a isso que o autor destaca, temos uma agravante: muitas vezes o nosso “território do olhar” está “preso” ao nosso pequeno mundo, especialmente no direito. Entretanto, essa “prisão” não tem espaço quando o assunto é saúde. O nosso território do olhar deve, neces-

---

<sup>53</sup> CARVALHO, Délton. A tutela constitucional do risco ambiental. In: LEITE, José Rubens et al (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 262-265.

<sup>54</sup> RANDOM, Michel. O território do olhar. In: BASARAB, Nicolau et al (Org.). *Educação e transdisciplinaridade II*. São Paulo: Triom, 2002. p. 34.

sariamente, transcender à análise dos documentos jurídicos, é necessário percorrer o caminho transdisciplinar, que possibilitará um enfoque mais preciso e seguro da questão sanitária e ambiental.

O exercício de alargamento do “território do olhar”, face às necessidades, atrelado à questão de vivermos em uma sociedade cuja característica iminente é o risco, cria um espaço propício para se pensar não só no binômio saúde/doença, mas sim saúde/ambiente saudável, que trará reflexos benéficos à saúde. É praticamente indiscutível a relevância da água e a influência do saneamento básico para a questão da saúde pública. A água é o elemento fundamental para a existência de vida na Terra, entretanto, na sociedade pós-industrial, o nível de poluição e degradação desse “bem” é cada vez maior. Como se sabe, com a Revolução Industrial surgem grandes cidades e com isso há uma intensidade demasiada no lançamento de efluentes no meio ambiente (questão ambiental latente).

Ainda dentro do tema, pode-se dizer que o saneamento básico é uma das medidas mais eficazes para a saúde pública, pois ele está associado à capacidade de prevenção de doenças, bem como à mortalidade e ao aumento da expectativa de vida, ou seja, questões eminentemente ambientais (água e esgoto) com repercussão fortíssima na área sanitária. Nota-se, aqui, a clara relação entre saúde e meio ambiente. Podemos ousar e pensar que acaso tivéssemos uma política de saneamento básico adequada e uma fiscalização com mais rigor acerca do trato de efluentes, por exemplo, as internações hospitalares poderiam diminuir. Outros temas que poderiam contribuir de modo efetivo com a saúde são a coleta e o tratamento adequado de determinados resíduos e a proteção de áreas com mananciais.

É inegável que a saúde detém um aspecto social. O viés da “reprodução social da saúde”, conforme Samaja,<sup>55</sup> tem por objetivo/finalidade pensar as relações entre a saúde e as condições de vida (condições essas intrinsecamente ligadas ao meio ambiente). Sendo assim, pode-se dizer que as ciências da saúde têm por ob-

---

<sup>55</sup> SAMAJA, Juan. *Reprodução social e a saúde: elementos teóricos e metodológicos sobre a questão das “relações” entre saúde e condições de vida*. Salvador: Casa da Qualidade, 2000. p. 48.

jeto de estudo a ação dos encontros (ou desencontros) e as “negociações” entre os diferentes espaços de valorações e regulamentações dos problemas que a sociedade apresenta em todas as suas estruturas, esferas de cunho humano, seja na biossocial, na sociocultural, na econômico-societária ou na ecológico-política. Podemos fazer uma conexão com o que a OMS diz sobre a saúde e o bem-estar, segundo o que o autor diz: “[...] ela é inseparável das condições de vida, e só se pode defini-la como controle sobre os processos de reprodução da vida social.” Ou seja, a saúde constitui a própria ordem regular desse movimento reprodutivo. Destarte, resta evidente que a saúde e o meio ambiente estão intimamente relacionados, pois o ambiente identifica-se com as condições de vida que possibilitam a reprodução social da saúde na sociedade.

Nesse terreno fértil, o direito sanitário tenta reduzir os riscos de doenças e de quaisquer outros agravos à saúde da população. Entretanto, esse não é o único objetivo do direito sanitário, uma vez que ele pretende também orientar o poder público para a adoção de medidas concretas que possibilitem a identificação de riscos à saúde, ou seja, para que órgãos capazes possam adotar e colocar em prática essas medidas, visando minimizar os efeitos dos danos oriundos dos riscos. O direito sanitário visa, em última análise, propiciar mecanismos, ferramentas, ao gestor público, capazes de lidar com os riscos.<sup>56</sup> A ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária são bons exemplos de legislação que orienta esse agir estatal para reduzir o risco de doenças e outros agravos à saúde. Nota-se aqui que o risco (característica da sociedade atual) está sempre permeando a saúde. O controle do risco (tarefa do direito sanitário) está atrelado ao conceito de saúde da Organização Mundial da Saúde, que define saúde como “completo estado de bem estar físico, social mental [...]”. Nota-se, pois, que tal definição está fortemente ligada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que aparece como necessidade vital para a concretização e efetivação do direito à saúde. O meio ambiente não pode ser considerado de modo abstrato.

---

<sup>56</sup> AITH, Fernando. *Curso de Direito sanitário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 132-133.

#### 4 O risco para a saúde

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente [...].<sup>57</sup>

Além de toda discussão teórica acerca do risco, o legislador constitucional também inseriu o risco na “pauta” do direito. Anteriormente foi dito que cumpre ao direito, dentre outras coisas, gerenciar o risco. A partir de uma leitura literal do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, inciso V, nota-se que o risco é uma das preocupações do direito, na medida em que o legislador imputou ao Poder Público a tarefa de controlar as atividades que comportem risco para a vida, para a qualidade de vida, bem como ao meio ambiente. Esse é o gerenciamento do risco que o direito se propôs a fazer. É, talvez, ainda muito tímido, pois o direito gerencia o risco simplesmente delegando uma tarefa de fiscalização. Nesse viés, pode-se pensar no direito sanitário como um avanço nesse gerenciamento do risco na área da saúde, que indubitavelmente abarca as situações do inciso V do artigo 225.

O risco já foi abordado numa perspectiva sociológica no começo do presente ensaio, entretanto, faz-se necessário analisar como ele é visto na área na saúde e a conclusão é simples: ele não é visto de modo tão diverso. Se consultarmos um dicionário de epidemiologia,<sup>58</sup> observaremos que a definição de risco refere-se à probabilidade de ocorrência de um evento que pode ser mórbido ou pode ser fatal.

<sup>57</sup> PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Mini 3 em 1.

<sup>58</sup> LAST, J M. *A Dictionary of Epidemiology*. New York: Oxford University Press: 1989.

Já na literatura mais atrelada à medicina, Conway<sup>59</sup> define o risco como uma medida de probabilidade e de severa possibilidade de efeitos adversos. Essa definição de risco está calcada em alguns fatores que levam a alterações anátomo-patológicas futuras em determinadas situações. Nota-se, pois, que, mesmo que esses fatores sejam passíveis de mensuração, há outros que são invisíveis; na saúde isso se mostra naqueles em que não há sintomas aparentes.

A saúde passa a pensar e a trabalhar com a ideia de que certa exposição ou comportamentos, ou até mesmo os modos de vida, bem como o consumo de certas substâncias, e o aparecimento e a reincidência de certas doenças podem se tornar “fatores riscosos”. A saúde passa a receber e a tratar, de certo modo, o risco assim. Essa é uma leitura feita a partir da revisão teórica do risco, da concepção sociológica e jurídica e depois de um olhar do trato da saúde em relação ao risco.

No contexto sanitário, a gestão do risco demanda ações baseadas em políticas públicas e em medidas de proteção, recuperação da saúde e fiscalização. Para cumprir essa tarefa, avaliar esses riscos é fundamental, pois isso possibilita uma racionalidade mais adequada para a tomada de decisão de controle desses riscos, que vai levar em conta os indicadores epidemiológicos, por exemplo, dentre outros, na estratégia e ação de “minimização” ou “gerenciamento” dos riscos.

A preocupação da legislação sanitária é justamente com as proibições ou condicionamentos de determinadas ações que provoquem riscos para a saúde humana. Essa produção legislativa ou executiva, em alguns casos, limita a liberdade individual ou da iniciativa privada, tudo com a finalidade de reduzir o risco de doenças ou agravos à saúde. Podem-se citar alguns exemplos de legislação sanitária com esse foco, entre outros: Lei 9.782/1999 (Lei da Vigilância Sanitária),

---

<sup>59</sup> CONWAY, R. A. Introduction to environmental risk analysis. In: CONWAY, R. A. (Org.). *Environmental Risk Analysis for Chemicals*. New York: Van Nostand Reinhold Company, 1982. p. 1-30. Apud CYNAMON, Débora Kligerman et al. Sistemas de indicadores de saúde e ambiente em instituições de saúde. *Revista Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 199-211, jan./mar. 2007.

Lei 5.991/1973 (que dispõe sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos e dispõe ainda sobre a fiscalização e licenciamento visando a redução de riscos de doenças e de outros agravos).<sup>60</sup>

Ainda com relação ao direito sanitário, pode-se dizer que com tamanha poluição (crescente), em diferentes níveis, a saúde humana resta ameaçada pela poluição produzida pelo próprio homem no meio ambiente (paradoxo: ele polui e é ameaçado ao mesmo tempo por ele próprio). Nesse contexto, é inegável que há “respingos” dessa ameaça para a saúde pública, dito de outro modo: a poluição do ar pode ocasionar problemas de pulmão; contaminações na água podem gerar doenças epidêmicas, dentre outros exemplos. Dentro dessa lógica, é relevante pontuar que o *princípio da segurança sanitária* trabalha, na perspectiva do Sistema Único de Saúde (SUS), com a *participação no controle e a fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos*, com o intuito de fazer o poder público tomar medidas para evitar ou coibir poluições (nocivas à saúde) das presentes e das futuras gerações<sup>61</sup> (nota-se aqui presente a preocupação também presente no direito ambiental: futuras gerações).

## 5 As políticas públicas e a sua relevância para o direito: o risco e a saúde

Como já dito anteriormente, o risco tornou-se um evento politicamente relevante. Se levarmos em conta que para o direito à saúde ser concretizado é condição de possibilidade a preocupação e efetivação de políticas públicas, fica fácil pensarmos no risco até então mencionado. Sabe-se que o direito e a política guardam uma relação bastante estreita entre si, o direito acaba sendo permeado pelas “influências” do sistema político, visto que ele acaba por ser uma característica do fenômeno jurídico, especialmente do ramo do Direito Público. Hodiernamente, a definição de políticas públicas como sendo um campo do estudo jurídico, abre espaço para a interdisciplinaridade, pois o direito acaba estabelecendo relações com

<sup>60</sup> AITH, Fernando. *Curso de Direito sanitário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 129-130.

<sup>61</sup> AITH, Fernando. *Curso de Direito Sanitário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 238-240.



outras áreas do conhecimento, as quais, de certo modo, foram excluídas desde os primórdios do positivismo,<sup>62</sup> ou seja, a sociedade requer um novo olhar às demandas sociais, dentre elas, as de saúde.

Outro ponto deveras importante dentro do direito é a mudança de paradigma, no que tange aos direitos sociais. A postura anterior do Estado era abstencionista, entretanto, passa a assumir um papel de prestador, cujo enfoque recai sobre a característica da obrigação de fazer, que surge com o advento e a positivação dos direitos sociais.

Compreender as políticas públicas como uma categoria jurídica atende a necessidade de busca de concretização/efetivação dos direitos humanos, dentre os quais os sociais, especificamente o direito à saúde.<sup>63</sup> A evolução da temática da fruição e gozo desses direitos é dotada de complexidade, pois demanda do Estado uma série de providências, medidas concretas, de modo a criar mecanismos para neutralizar, na medida do possível, os males da força excludente do capitalismo, de modo a incentivar o desenvolvimento humano.

O processo de ampliação de direitos (gerações de direitos) é fruto de uma demanda da cidadania, fomentou a intervenção do Estado no domínio econômico e social, realidade evidenciada a partir do século XX, é uma face.<sup>64</sup> A outra face, ou outro lado, o que na perspectiva sistêmica significa a ideia de forma – tudo aparece com dois lados –, está representado pela mediação do Estado, no que tange à garantia desses direitos. Nessa esteira, está-se diante do paradigma do Estado intervencionista, visto que os direitos sociais reclamam prestações positivas do Estado.

Nesse contexto, pode-se dizer que no Estado brasileiro, a pretensão constitucional estava pautada em direitos que visavam à redemocratização do país, obje-

---

<sup>62</sup> BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-2.

<sup>63</sup> BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 5.

<sup>64</sup> BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-2.

tivando superar, ao menos em parte, as desigualdades sociais produzidas ao longo do cenário histórico brasileiro.

A partir dessa pretensão constitucional, pode-se dizer que o instrumento de efetivação do direito à saúde é a política pública, que pode ser definida como um programa de ação governamental, ou seja, um conjunto de medidas coordenadas, com o objetivo maior de movimentar a máquina estatal para concretizar um direito, no caso em tela, a saúde. O artigo 196 da Constituição, como já referido, dispõe que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas [...] acesso universal e igualitário às ações e serviços [...]”. Note-se que a própria Constituição já estabelece a estruturação das prestações em matéria de saúde, pois além de estabelecer as políticas sociais, estabelece também nos artigos 198 a 200, de forma inédita, o Sistema Único de Saúde. Essa política pública é uma tomada de decisão. Decisão e risco são palavras incindíveis entre si. Sendo assim, como o risco está presente e como não há elemento de fuga para isso, só nos resta almejar que o sistema da política, que compreende tanto os atores do legislativo quanto os do poder executivo (linguagem sistêmica), leve em conta o paradigma do risco na formulação das políticas públicas, de modo geral, mas em especial na saúde.

O Direito assume um papel de conformador entre as instituições que realizam as políticas públicas. Trata-se, em última análise, da comunicação entre o legislativo, o governo, a administração pública (burocracia) e o direito (regramento), ou seja, comunicação entre o sistema da política, incluindo aqui os seus subsistemas e o sistema do direito.

Ainda nas políticas públicas, deve-se destacar a dimensão material, pois é por meio do programa que se especificam os objetivos e os meios para atingir tal fim. Esses programas devem apresentar os resultados pretendidos e o tempo necessário para a implementação, ou seja, são verdadeiros parâmetros para a avaliação dos resultados obtidos com a política pública. Trata-se, então, de um programa de ação, visto que na perspectiva kelseniana, a política pública assumiria uma dimensão da eficácia social, a chamada efetividade.

Segundo Sola,<sup>65</sup> o processo de formação de políticas públicas é fruto de uma dinâmica de fatores sociais, econômicos, políticos e ideológicos, cuja característica é a complexidade. Nesse cenário demasiadamente complexo é que se tem o processo de desenvolvimento do Brasil, cujo fundamento são as decisões políticas. O desenvolvimento nacional pode ser considerado como política pública principal, harmonizando as demais, visto que o fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por intermédio de prestações positivas do Estado.<sup>66</sup>

Para a formulação das políticas públicas, é necessário que haja planejamento e isso demanda uma ação conjunta entre os diversos saberes, pois de nada adianta construir uma política pública usando o saber do direito ou do gestor (executivo) ou do sanitarista (saúde) ou do economista. Para o potencial êxito de uma política pública, esses saberes devem convergir para o mesmo fim. Embora seja dotado de conteúdo extremamente técnico, não deixa de ser fruto de um processo político. O planejamento é o mecanismo de ligação entre as estruturas política e econômica, pois estão ligadas. Esse processo acaba no âmbito das relações políticas, são pressupostos do processo a negociação e as decisões políticas entre os entes federativos, bem como os setores sociais.<sup>67</sup>

No contexto histórico brasileiro, deve-se destacar que a Revolução de 1930 foi um marco para a constituição do Estado brasileiro. É uma relação paradoxal, visto que aquele foi um Estado heterogêneo e extremamente contraditório. O ponto de paradoxalidade é nítido, pois é um Estado social sem nunca ter se implementado assim na sociedade de bem-estar. Em contrapartida, tem-se um Estado moderno para atender as questões atinentes à economia, mas um Estado totalmente tradicional e até, por que não, repressor, no que tange às questões sociais.

---

<sup>65</sup> SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998. p. 36-39.

<sup>66</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Lucas (Org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington de Souza*. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 82-83.

<sup>67</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 146.

O que de fato se vivencia é a não efetividade do direito estatal. A constante presença do paradoxo revela-se novamente, pois se tem uma concepção tradicional de Estado, este aparece como forte, entretanto, paralelamente, tem-se uma sociedade frágil. Percebe-se que é falsa tal premissa de um Estado forte, pois se o fosse, suas determinações seriam atendidas/respeitadas. Retoma-se o ponto inicial: inefetividade do direito estatal. Nessa esteira, Neves<sup>68</sup> diz que os interesses privados acabam por bloquear o Estado.

Assim, o processo de ampliação da cidadania passa pelo fortalecimento do Estado perante os interesses privados, bem como por uma integração igualitária da população na sociedade. A pretensão de uma política de âmbito nacional para o desenvolvimento requer a presença ativa do Estado nacional, de modo coordenado. Entretanto, o neoliberalismo acaba com isso, mas há que se dizer que a referida pretensão deve levar em conta os fundamentos basilares do ordenamento contidos na Constituição de 1988, a fim de que tal discussão possa ser retomada.

Desvelar esses paradoxos, conhecer os problemas do Estado brasileiro, bem como os obstáculos à atuação estatal, são essenciais para a busca de alternativas, na tentativa de superá-los, para então, podermos promover a democracia e, antes de tudo, a cidadania do povo, entendendo o povo como sujeito da soberania.

Miranda<sup>69</sup> ensina que na medida em que a sociedade global é heterogênea, e mais grupos distintos se agregam por meio da cultura ou pela posição social que ocupam, o sistema político torna-se tendente à maior organização. Esse processo de organização dá-se mediante o processo de diferenciação funcional, à medida que o sistema vai se especializando, o que gera, grosso modo, uma complexa rede de relações hierárquicas.

O Brasil organiza-se, diante desse quadro, como um Estado Constitucional, pois tem na Constituição a fonte reguladora de toda a sua organização, bem como

---

<sup>68</sup> NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 268, 1994.

<sup>69</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. v. 1. p. 46.

a relação com os cidadãos além, é claro, da limitação do poder,<sup>70</sup> pois é característica do Estado moderno encontrar seu fundamento em uma Constituição que forneça as bases organizacionais do exercício do poder, o que pressupõe um governo representativo, cujo poder é pertencente ao povo. Nessa medida, o Estado assume o papel de organizador da sociedade política nacional, com o objetivo de garantir os direitos aos seus sujeitos.

Diante dessas considerações necessárias para a compreensão das políticas públicas, pode-se dizer, segundo Aith,<sup>71</sup> que “se considera política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”. Nessa atividade, o sujeito ativo é o Estado, seja por meio da Administração Pública Direta ou Indireta.

Via de regra, as políticas não podem ser delegadas a terceiros, temos algumas políticas públicas que só o Estado pode executar como é o caso da saúde, políticas voltadas à consolidação do Sistema Único de Saúde. Como se trata de políticas de estruturação, no que tange ao SUS, são eminentemente estatais, no tocante ao seu desenvolvimento, entretanto, é possível que o Estado crie condições para que a iniciativa privada possa participar do SUS.<sup>72</sup>

## 6 Considerações finais

As incertezas tornam-se mais evidentes ainda na seara do sistema sanitário, pois este se relaciona com inúmeros outros sistemas, gerando uma indeterminação

---

<sup>70</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. v. 1. p. 86.

<sup>71</sup> AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 232.

<sup>72</sup> Conforme artigo 199 da Constituição Federal de 1988. (PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Mini 3 em 1.)

mais latente ainda. Essa relação com os vários sistemas é decorrente de que a saúde é um “processo sistêmico, uma meta a ser alcançada, que varia de acordo com a sua própria evolução e com o avanço dos demais sistemas com os quais se relaciona”.<sup>73</sup>

Diante desse “quadro” de contingência excessiva, a resposta social é a prevenção em relação a uma expectativa futura, ou seja, tentar prever o futuro. Nesse contexto, cumpre ao direito exercer um papel de redutor da complexidade, objetivando antecipar o futuro, sempre com base na descrição do presente. O sistema da saúde tem como função tomar decisões relativas à atividade sanitária, seja de caráter prevencionista, promocional ou curativo. É inevitável o processo comunicacional, bem como a tomada de decisão, em que o risco está presente.

É nesse quadro de gerenciamento do risco que o direito sanitário assume papel relevantíssimo: gerenciar os riscos, com vistas à promoção, recuperação e prevenção da saúde. Implica também uma ação conjunta com o meio ambiente, pois, como já dito anteriormente, um não está dissociado do outro.

Conforme Czeresnia, o risco epidemiológico é um sistema abstrato, cuja finalidade é a monitorização e a definição de estratégias para regular os riscos na seara da saúde, são tecnicamente viabilizadas pelos avanços nas técnicas de cálculo estatístico, ou seja, é a precisão da estatística, da probabilidade. Métodos epidemiológicos extremamente sofisticados são utilizados para estimar qual é a probabilidade de ocorrência de um evento, quer seja de saúde, quer seja de doença, associados ao que antes chamamos de exposições, comportamentos ou “estilos de vida”. A análise disso fornece informações relevantes para os profissionais de saúde. Assim, pode-se dizer que as políticas e programas que objetivam a proteção e a recuperação da saúde podem ser taxados de ações de gestão de riscos.<sup>74</sup>

A tarefa de identificar e reduzir riscos tornou-se um dos focos da saúde pública. A gestão de riscos ocupa espaço especial no discurso de promoção da saúde,

---

<sup>73</sup> SCHWARTZ, Germano André D. Direito à saúde: abordagem sistêmica, risco e democracia. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 31, jun. 2001.

<sup>74</sup> CZERESNIA, Dina. Ciência, técnica e cultura: relações entre risco e práticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 20, p. 447-455, mar./abr. 2004.

poder-se-ia dizer que é o cerne da questão, pois busca reorientar as estratégias e as ações de intervenção na área da saúde.<sup>75</sup> E é entro desse foco que se pode conceber o direito sanitário como conjunto de regras voltado à prevenção dos riscos. É inegável a relação do risco com a saúde e é em função do “surgimento” (de modo mais efetivo e latente) do risco que o direito se especializa ainda mais ao ponto de termos um ramo do direito específico para cuidar disso: eis o direito sanitário.

O ponto crucial dessa reflexão é a “conscientização” de que em meio à sociedade complexa, paradoxal e de risco, não se pode fazer política pública ignorando isso. Observou-se que o risco e a saúde têm vários pontos de encontro e para lidar com eles, nada mais sensato do que levar em consideração o paradigma do risco na tomada de decisão atinente à política pública de saúde.

## **Risk in the environmental/health perspective and the public policies**

### **Abstract**

This article purports to examine the interfaces of environmental law and health law, i.e. its axis of relationship and communication: the risk. For this observation, it will take into account the intrinsic characteristics of this society: their own risk and complexity. Moreover, it appears necessary to investigate how the risk appears and how it is seen in health law, in order to elucidate their interfaces between the “goods” health and environment.

**Keywords:** Risk. Complexity;. Environment. Health law.

---

<sup>75</sup> CZERESNIA, Dina. Ciência, técnica e cultura: relações entre risco e práticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 20, p. 447-455, mar./abr. 2004.

## Referências

AITH, Fernando. *Curso de direito sanitário*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 203-233.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Traduzido por Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 79-98.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo. Os dilemas dos avanços biotecnológicos e a função do biodireito. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 93-109, jan./jun. 2002.

BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 46-61.

CARVALHO, Délton. A tutela constitucional do risco ambiental. In: LEITE, José Rubens et al. (Org.). *Estado de direito ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 261-282.

CZERESNIA, Dina. Ciência, técnica e cultura: relações entre risco e práticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 20, p. 447-455, mar./abr. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Lucas (Org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington de Souza*. Porto Alegre: SAFE, 1995.

CYNAMON, Débora Kligerman et al. Sistemas de indicadores de saúde e ambiente em instituições de saúde. *Revista Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 199-211, jan./mar. 2007.



CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Traduzido por Miguel Pérez y Carlos Villalobos. México: Anthropos Editorial del Hombre, 1996.

DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 37-49, mar./jun. 2008.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. Crime e castigo. Traduzido por Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2001.

DUMOY, Justo Senado. Los factores de riesgo en el proceso salud-enfermedad. *Revista Cubana Med. Gen. Interg.* Havana, v. 4, n. 15, p. 446-452, jul.-ago., 1999.

FORATTINI, Oswaldo Paulo. *Epidemiologia geral*. São Paulo: Edgard Blücher, 1975.

LAST, J M. *A Dictionary of Epidemiology*. New York: Oxford University Press: 1989.

LUHMANN, Nicklas. *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Traduzido por Ana Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

LUHMANN, Niklas. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1997.

LUHMANN, Niklas. *Organizzazione e decisione*. Traduzido por Giancarlo Corsi. Milão: Bruno Mondadori, 2005.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia del riesgo*. Traduzido por Javier Torres Nafarrate (Org.). México: Universidad Iberoamericana, 1992.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito I*. Traduzido por Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MATURANA, H. R.; VARELA, F. J. *A árvore do conhecimento*: as bases biológicas do comportamento humano. Traduzido por Humberto Mariotti. São Paulo: Athenas, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

MORIN, Edgar. *Cabeça bem-feita*. Traduzido por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Traduzido por Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2007.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. p. 253-275, mar., 1994.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (Org.). *Código penal, código de processo penal, Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Mini 3 em 1.

ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. São Leopoldo: Unisinos, 1998.

ROCHA, Leonel. Da epistemologia jurídica normativista ao construtivismo sistêmico. In: ROCHA, Leonel; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. *Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SAMAJA, Juan. *Reprodução social e a saúde: elementos teóricos e metodológicos sobre a questão das “relações” entre saúde e condições de vida*. Salvador: Casa da Qualidade, 2000.

SCHWARTZ, Germano; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *A tutela antecipada no direito à saúde*. A aplicabilidade da Teoria Sistêmica. Porto Alegre: SAFE, 2003.

SCHWARTZ, Germano André D. Direito à saúde: abordagem sistêmica, risco e democracia. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v.2, n. 1, p. 27-38, mar. 2001.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.